

PRÁTICAS DE MICROFINANCIAMENTO EM REGIÕES DE BAIXA DENSIDADE: O CASO DO PROGRAMA FAME¹

*Conceição Rego
Carlos Vieira
Isabel Vieira*

ABSTRACT

The development and sustainability of productive activities in regions with low demographic and economic density are among the main challenges faced by these territories. To effectively overcome the so-called “vicious cycle of poverty”, that is, to endogenously promote business initiatives and, consequently, the creation of jobs and wealth, specific financing mechanisms adequate to the investors’ needs are fundamental. This case study aims at reporting the experience of program FAME (*Support Fund to Small and Micro Companies*), a financing instrument aiming at small business initiatives with a local scope, initiated in the Portuguese

¹ Agradecemos ao Dr. Luís Cavaco (Director-Geral da ADRAL) a disponibilização dos dados e informação diversa relativos ao programa FAME.

Alentejo region and promoted by the Alentejo's Regional Development Agency (ADRAL). Program FAME began in 2001 and has always been operated in partnerships with local institutions, involving local councils, venture capital and other financial institutions, and ADRAL itself. It aims at supporting investments to develop and consolidate existing businesses. The relevance of this pioneering initiative has been acknowledged a few years later by a central government body, the *Institute for Support to Small and Medium Size Enterprises and Investment* (IAPMEI) that, accordingly, has developed Axis III of its Program FINICIA (Financial Solutions to Small Businesses) with an identical structure, allowing this investment support instrument to be currently available all over the country.

Keywords:

RESUMO

O desenvolvimento e a sustentação das actividades produtivas em regiões de baixa densidade demográfica e económica estão entre os principais desafios que esses territórios enfrentam. Para ultrapassar o chamado «círculo vicioso da pobreza», ou seja, para, de forma eficaz, promover endogenamente a dinamização de iniciativas empresariais e, conseqüentemente, a criação de emprego e de riqueza, é fundamental a existência de mecanismos de financiamento adequados às necessidades dos investidores. Este estudo de caso visa relatar a experiência, iniciada no Alentejo e promovida pela Agência de Desenvolvimento Regional do Alentejo – ADRAL, do programa FAME, um instrumento de financiamento de pequenas iniciativas empresariais de âmbito local. O programa FAME (Fundo de Apoio às Micro-Empresas), iniciado em 2001 e funcionando sempre em parcerias de âmbito concelhio que envolvem as autarquias, entidades financeiras, de capital de risco e a própria ADRAL, visa apoiar investimentos para desenvolver e/ou consolidar negócios já existentes. A relevância desta iniciativa pioneira foi reconhecida pelo Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento (IAPMEI), ao constituir o Eixo III do Programa FINICIA em moldes idênticos, o que permite que, neste momento, este instrumento de investimento já esteja disponível em todo o País.

Palavras-chave: Desenvolvimento territorial, Microfinanciamento, Regiões de Baixa Densidade, Restrições de liquidez.

1. INTRODUÇÃO

Existe uma expressão popular que diz que «os bancos só emprestam a quem tem dinheiro».

Imagine-se um jovem, pouco abonado financeiramente, com uma ideia brilhante para iniciar um negócio, que se dirige a um banco para obter o empréstimo necessário para colocar de pé a sua ideia.

Banco: Estou a ver que o senhor não tem cá conta

Jovem: Não, mas também não tenho dinheiro para depositar.

Banco: Mas, se não tem dinheiro, como pensa iniciar o seu projecto de negócio?

Jovem: Por isso mesmo venho pedir um empréstimo

Banco: Mas sem ter nenhuma poupança, nem rendimentos

Jovem: Se tivesse poupanças não precisava de pedir o empréstimo.

Banco: Também é verdade. E outros bens, tem? Uma casa, terrenos, algo que possa servir como garantia?

Jovem: Não, também não, estou agora a começar a minha vida.

Banco: Pois sabe, assim fico de mãos e pés atados, não posso fazer nada. O banco exige garantias...

A necessidade de oferecer garantias para obter empréstimos exclui do crédito bancário uma vasta percentagem da população mundial, sem meios para iniciar negócios por conta própria, mesmo com baixo valor de investimento inicial. E os argumentos dos bancos podem fazer algum sentido, do seu ponto de vista. Considerando a elevada possibilidade de não pagamento do empréstimo e os altos custos de processamento de créditos de baixo valor, pode ser mais rentável afastar estas pessoas dos seus balcões.

Uma alternativa, para quem não pode apelar a familiares ou amigos, seria recorrer a redes de empréstimo clandestinas, com elevadíssimas taxas de juro e métodos de cobrança pouco ortodoxos. Outra, mais interessante, é a utilização de um programa chamado «microcrédito», assim designado para representar o empréstimo de pequenas quantias a investidores com baixos recursos. Há muito que vêm sendo tentadas soluções para emprestar dinheiro a quem não o consegue obter no circuito bancário tradicional. O primeiro programa deste tipo foi iniciado no Bangladesh, nos anos 70 do século passado, pelo economista Muhammad Yunus que, mais tarde, em 2006, viria a receber o prémio Nobel da Paz em conjunto com o Banco Grameen, por ele fundado para organizar os seus esquemas de microcrédito.

O desenvolvimento de bem-sucedidas experiências mostrou que os pobres empreendedores são devedores potencialmente cumpridores e rentáveis, cujas necessidades financeiras não se esgotam na obtenção de crédito. Os esquemas de microcrédito e de microfinanciamento² têm-se multiplicado por todo o mundo, e são actualmente considerados como instrumentos de incentivo ao desenvolvimento. Mas a prática mostra que não há receitas que possam ser aplicadas indiscriminadamente. Pelo contrário, o microfinanciamento, sendo necessário a nível global, deve ser cuidadosamente aplicado a nível local, tendo em consideração as necessidades e características de cada comunidade. Um bom exemplo é o programa FAME (Fundo de Apoio às Micro-Empresas), promovido pela Agência de Desenvolvimento Regional do Alentejo (ADRAL) para financiamento de pequenas iniciativas empresariais de âmbito local, inicialmente apenas no Alentejo, e actualmente em todo o País, através do IAPMEI (Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento, agência pública tutelada pelo Ministério da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento), que o enquadrrou no eixo III do programa FINICIA³.

Este texto visa divulgar a experiência do programa FAME e familiarizar o leitor com este instrumento de microfinanciamento. Depois da secção introdutória, o texto organiza-se da seguinte forma: a secção 2 descreve as características essenciais a um processo de desenvolvimento regional, designadamente pela promoção de novas iniciativas de cariz económico; a secção 3 apresenta o programa FAME e a secção 4 conclui, desenvolvendo considerações relativas à importância do programa FAME na região que lhe deu origem.

2. INGREDIENTES-CHAVE DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Independentemente das características socioeconómicas e culturais de cada região, alguns elementos têm de estar presentes para que esta se desenvolva de forma sustentada. A experiência sugere que entre os ingredientes indispensáveis em qualquer «receita de desenvolvimento regional» devem estar a capacidade empreendedora, a resiliência e o acesso não discriminatório a fontes de financiamento adequadas.

² Conceito mais alargado que abrange a oferta de produtos financeiros, além do crédito, como transferência de dinheiro, contas de poupança, seguros, etc.

³As características do programa FINICIA podem ser consultadas em: <http://www.iapmei.pt/iapmei-mstplindex.php?msid=12>.

Associa-se muitas vezes pobreza à ausência de capacidade empreendedora, mas esta não depende do nível de rendimento ou da formação académica. Muhammad Yunus refere-se às pessoas pobres como *«bonsai people»*, defendendo que elas são em tudo iguais aos não pobres, distinguindo-se apenas por não terem as condições necessárias ao desenvolvimento normal das suas capacidades. A imagem do bonsai sugere que a pobreza é algo que depende mais do meio, do que das características específicas de cada pessoa. Uma semente de sequóia tanto pode vir a ser uma árvore majestosa, se cair num campo aberto, como não passar de um pequeno bonsai, se for confinada a um espaço limitado, que não lhe permita criar raízes para crescer.

A resiliência faz com que as pessoas continuem a tentar depois de experiências malsucedidas. Os empreendedores bem-sucedidos não são aqueles que têm a sorte de ter sucesso na primeira tentativa, mas os que aprendem com os erros e conseguem transformá-los em capital de experiência, determinante para sucessos futuros. Também a resiliência depende mais do meio do que de cada pessoa. Há lugares onde um insucesso significa que é necessário voltar a tentar e outros onde ele elimina quaisquer possibilidades de repetição.

Uma ideia de negócio só pode ser concretizada se houver dinheiro para a implementar. Este é um princípio que se aplica a qualquer projecto e a qualquer pessoa. Raramente quem tem a ideia possui o dinheiro necessário à sua concretização. E até o mais rico empresário recorre a financiamento para expandir os seus negócios. No entanto, se excluirmos a possibilidade do microcrédito, o acesso ao financiamento é determinado pela própria capacidade financeira. Tal como o nosso jovem conclui depois de ir ao banco pedir um empréstimo, é mais fácil conseguir dinheiro quando já se tem dinheiro. O acesso ao crédito pode, pois, ser a chave para um futuro risonho e excluir pessoas de tal acesso, só porque são pobres, significa condená-las à pobreza permanentemente, frustrando o seu potencial de desenvolvimento. Por isso, os mecanismos de microfinanciamento são usados actualmente como instrumento de desenvolvimento regional.

3. MICROFINANCIAMENTO EM REGIÕES DE BAIXA DENSIDADE

– O CASO DO PROGRAMA FAME NO ALENTEJO

Em regiões de baixa densidade económica e populacional, como o Alentejo, as estratégias de desenvolvimento deparam-se com um obstáculo difícil – a escala do mercado local – que condiciona o empreendedorismo, a resiliência

e a disponibilidade de meios financeiros. De facto, onde não há procura capaz de dinamizar actividades produtivas locais, os empresários têm de ser mais inovadores, para atrair agentes externos (por exemplo, turistas) ou direccionar-se para mercados mais apelativos em termos de dimensão e poder de compra. A fraca dinâmica empresarial também dificulta a resiliência, pois quando a criação e a morte de empresas não são acontecimentos normais, é mais difícil voltar a tentar. Paralelamente, a apatia do ambiente empresarial não é atractiva para investidores externos, contribuindo para agravar a escassez de meios financeiros.

Neste contexto, a criação de mecanismos de microfinanciamento, capazes de apoiar o desenvolvimento de microempresas locais, pode resolver parte dos problemas que decorrem do acesso condicionado ao crédito bancário e pôr em funcionamento forças auto-sustentadas, promotoras de desenvolvimento, que em regiões mais favorecidas acontecem de forma espontânea. O FAME é precisamente um destes mecanismos, criado em 2001 pela ADRAL, para apoiar micro-empresários inovadores, que promovam a diferenciação no contexto da região.

O FAME é uma iniciativa exemplar, inicialmente centrada no Alentejo, mas actualmente implementada a nível nacional, na sequência da sua «adopção» posterior pelo IAPMEI. Funciona com base num sistema de parcerias entre a ADRAL, diversas autarquias, o IAPMEI, o Banco Espírito Santo (BES) e Sociedades de Capital de Risco. Todas estas entidades são parceiras na constituição e funcionamento do Fundo. Por iniciativa do IAPMEI, as parcerias alargaram-se a Sociedades de Garantia Mútua, que partilham o risco com as entidades financiadoras. Antes da ligação ao IAPMEI não havia sistema de garantias para os empréstimos e antes do FINICIA não havia garantias para empresas com menos de três anos de actividade. Actualmente, o sistema de garantias facilitou o acesso a financiamento por parte de todas as microempresas, em especial das emergentes.

A divulgação e a recepção de candidaturas, bem como a elaboração de pareceres relativos à potencial viabilidade dos projectos submetidos a apreciação, são actividades desenvolvidas por todos os parceiros do programa FAME. No entanto, é a ADRAL, enquanto entidade coordenadora do Fundo, a responsável pela elaboração dos projectos, pela organização dos processos de candidatura e pelo acompanhamento da execução financeira e física daqueles que são financiados⁴.

⁴ A forma de implementar o programa FAME nos diversos concelhos está estabelecida no Protocolo Financeiro e de Cooperação assinado por todas as entidades parceiras, em cada um dos concelhos onde este Fundo está em vigor.

Os fundos são disponibilizados pelas autarquias e pela entidade bancária (inicialmente em partes iguais e actualmente na proporção de 20% e 80%), mas apenas sobre os empréstimos concedidos pelo banco são cobrados juros, indexados à taxa Euribor a 180 dias, com *spread* reduzido. Os empréstimos podem financiar até 100% dos investimentos (no máximo de 45 mil euros), sendo o prazo de reembolso variável, entre 3 a 6 anos, com um ano de carência.

O FAME assume em cada concelho características específicas, variando os montantes disponíveis nos fundos municipais (entre 50 mil euros, em Castelo de Vide, e 500 mil euros, em Beja e Castro Verde) em função das diferentes densidades económicas e populacionais. O programa está implantado em 32 concelhos do Alentejo e registou em 2006 e 2007 um alargamento geográfico significativo, na sequência da sua aplicação pelo IAPMEI. No caso do Alentejo, o facto da Direcção-Geral das Autarquias Locais ter reconhecido a legalidade deste instrumento, bem como o efeito de imitação por parte de concelhos vizinhos daqueles que já o disponibilizavam, foram determinantes para a sua disseminação. Os promotores da iniciativa consideram que a maior cobertura territorial permitiu a alteração das taxas de comparticipação, diminuindo o peso suportado pelas autarquias. Paradoxalmente, o expressivo aumento da cobertura territorial não tem sido acompanhado por acréscimos proporcionais do número de projectos financiados, pois a actual crise não favorece a criação de empresas e os incentivos destinam-se apenas a actividades já existentes.

Desde a criação do FAME, em 2001, até ao final de 2009, 162 microempresários alentejanos receberam incentivos financeiros, sendo o ano de 2004 o que registou maior número de projectos financiados. Os empréstimos concedidos são, em média, de 17 000 euros, mas a amplitude de variação é elevada (o empréstimo máximo é de 49 000 euros e o mínimo de 1970 euros). O dinheiro pode ser aplicado em obras de adaptação, remodelação e conservação, na aquisição de equipamentos básicos, informáticos e de higiene e segurança, sendo cada aplicação discutida detalhadamente em reuniões informais entre os beneficiários do financiamento e os técnicos que, na ADRAL, são responsáveis pelo acompanhamento individual dos processos. Nestas reuniões, os empresários são esclarecidos relativamente aos aspectos que devem ser tidos em consideração na implementação do financiamento e os técnicos procuram obter informações sobre o empenho, motivação e conhecimentos dos financiados.

Os empresários beneficiários do FAME são maioritariamente homens, com idades entre 26 e 45 anos, casados e de nacionalidade portuguesa. Cerca de 25% frequentou apenas o 1.º Ciclo do Ensino Básico e quase 50% não foi além do

9.º ano de escolaridade. Os empréstimos obtidos geraram, em média, 3,1 novos postos de trabalho por iniciativa apoiada⁵.

Os projectos aprovados vão ao encontro das actividades predominantes na região. O sector terciário concentra a maioria dos investimentos, destacando-se as actividades de comércio a retalho e restauração. Os serviços de apoio, de natureza diversa, com carácter mais ou menos especializado, também têm expressão significativa, sendo de salientar a diversidade das áreas de intervenção, que abrangem a indústria agro-alimentar e actividades de produção agrícola e animal, as quais reflectem a importância do sector primário, tradicionalmente enraizado na região.

A ADRAL e as outras entidades parceiras acompanham os projectos após a implementação, através de auditorias à aplicação do capital e ao comportamento do negócio, procurando avaliar a necessidade de estímulos complementares. Este acompanhamento é considerado por promotores e financiados como um dos determinantes do sucesso do programa. Para que sejam financiados projectos viáveis é necessário que os promotores tenham noção do que está em causa e que os empresários esclareçam todas as dúvidas e sejam capazes de verbalizar os seus receios. É vital que os primeiros tenham a capacidade de se colocar no lugar do outro, de falar a sua linguagem e de avaliar o que se passa no terreno, e que os segundos se sintam acompanhados e apoiados para serem capazes de expor as suas vulnerabilidades. A proximidade desejável entre os diversos intervenientes torna-se possível pelo facto do FAME ser criado a nível concelhio, sendo também este o seu âmbito de actuação, pois em cada concelho só podem candidatar-se a financiamento empresas aí sedeadas.

A perspectiva territorial deste programa, que estimula, com sucesso, as iniciativas empresariais dos actores locais, poderá permitir que se configure como instrumento dinamizador de programas de política pública, de natureza nacional ou europeia. No caso das regiões de baixa densidade humana e económica (evidenciando as características de causalidade circular nos territórios de baixa densidade⁶) – de que são exemplo quer o Alentejo quer a generalida-

⁵ Dados fornecidos pela ADRAL e cálculos dos autores (ver Rego *et al.*, 2009).

⁶ As características e as interações produzidas a partir da causalidade circular nas regiões de baixa densidade estão devidamente ilustradas na página 5 do documento «PROVERE: Programas de Valorização Económica de Recursos Endógenos; das ideias à acção: visão e parcerias», publicado pelo Departamento de Prospectiva e Planeamento e Relações Internacionais, em 2008. Também o capítulo exclusivamente dedicado ao instrumento de política PROVERE neste livro explica esse problema.

de do território do interior português –, a promoção de processos de criação de rendimento e emprego, de modo sustentável, está correlacionada com a assumpção e prossecução, pelos agentes locais, públicos e privados, da estratégia de intervenção territorial. Como exemplo, podemos sugerir que o FAME possa vir a assumir características de instrumento para a implementação de acções de desenvolvimento preconizadas no âmbito do PROVERE. Este programa visa «a melhoria da competitividade territorial baseada na valorização económica de recursos endógenos e tendencialmente inimitáveis dos territórios, através de projectos âncora com capacidade de arrastamento de outros projectos e actividades complementares»⁷. Uma vez que o programa FAME é um instrumento relevante na promoção do empreendedorismo local, poderá estimular iniciativas empresariais inseridas no âmbito da estratégia global definida pelos PROVERE. Sendo o FAME um instrumento de financiamento de microiniciativas empresarias, e contemplando a iniciativa PROVERE a existência de um quadro de acção global integrado de natureza territorial, a interligação entre ambos os instrumentos poderá potenciar quer a eficácia, quer a eficiência de ambos.

4. CONCLUSÕES

O objectivo dos programas de microfinanciamento é proporcionar aos mais desfavorecidos acesso a recursos financeiros que permitam desenvolver pequenos mas lucrativos negócios, adaptados às necessidades locais, assim melhorando as suas perspectivas de desenvolvimento. Trata-se da aplicação prática da ideia de que melhor que dar peixe a quem tem fome, é dar (ou financiar) a cana de pesca e ensinar a pescar.

O desempenho das empresas de microfinanciamento sugere que, em geral, as taxas de pagamento atempado das prestações são muito elevadas, normalmente acima das registadas no sector bancário tradicional, o que, para além de ser uma indicação do baixo risco deste crédito, mostra que os negócios montados com pequenos financiamentos são rentáveis. Contudo, para que o microfinanciamento possa chegar a todos os que dele necessitam, deve incorporar-se no sistema financeiro formal onde existem conhecimentos e recursos adequados.

⁷ Fonte: http://webb.ccd-r-a.gov.pt/index.php?option=com_content&view=article&id=67&Itemid=201 (acedido em 2 de Dezembro de 2010).

O programa FAME tem precisamente esta característica de ligação ao sistema bancário, o que lhe permite oferecer financiamento para desenvolver os negócios de pessoas que não têm acesso a crédito bancário, de modo a garantir que tais actividades podem prolongar-se no tempo, ao contrário do que acontece com iniciativas caritativas. O sucesso do programa decorre, segundo os promotores, da forma como tem vindo a ser implementado: em parceria com as autarquias, o IAPMEI e o Banco Espírito Santo, e com apoio pessoal disponível após a concessão do empréstimo. Segundo os microempresários, o sucesso do FAME resulta de ser implementado por pessoas competentes, atentas e capazes de compreender as suas dúvidas e receios.

As desvantagens relativas do Alentejo fazem deste um território adequado à implementação de projectos de microfinanciamento. O nível educacional e de pobreza da população, a escassez de empresas de grande dimensão, com capacidade para absorver o desemprego local, têm mantido situações de precariedade, que dificilmente evoluem no sentido da sustentabilidade pessoal e, por arrastamento, das economias locais, se os empreendedores pobres não tiverem acesso ao ingrediente indispensável à resolução da maioria dos problemas económicos: capital financeiro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Departamento de Planeamento e Prospectiva e Relações Internacionais (2008), «PROVERE: Programas de Valorização Económica de Recursos Endógenos; Das ideias à acção: visão e parcerias», DPP, Lisboa.
- Melo, João Paulo Barbosa de (2009), «A problemática e as políticas de desenvolvimento local», in José Silva Costa e Peter Nijkamp (coords.), *Compêndio de Economia Regional*, Príncipe Editora, pp. 499-517.
- Rego, Conceição, Vieira, Carlos, e Vieira, Isabel (2009), «Programas Financeiros em Zonas Pobres: Microfinanciamento no Alentejo», comunicação apresentada no 15.º Congresso da Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional (APDR), Universidade Jean Piaget de Cabo Verde, Cidade da Praia, 6 a 11 de Julho.

Leituras complementares (não referidas no corpo principal do capítulo)

Armendáriz, Beatriz, e Morduch, Jonathan (2005), *The Economics of Microfinance*, MIT Press, Cambridge MA.

Fisher, Thomas, e Sriram, M. (2002), *Beyond micro-credit: putting development back into micro-finance*, OXFAM Publications.

Sachs, Jeffrey (2002), «Weapons of mass salvation», *The Economist*, 26 de Outubro.

Yunus, Muhammad (2008), *O banqueiro dos pobres*, Difel.

Yunus, M. (2008), *Criar um mundo sem pobreza – o negócio social e o futuro do capitalismo*, Difel.

EXERCÍCIOS

I. Perguntas de resposta directa

1. Explique o conceito de «microfinanciamento».
2. Identifique as condições necessárias para despoletar a existência de processos de desenvolvimento local de natureza endógena.

II. Perguntas de resposta relativamente aberta com sugestão de tarefas colectivas

3. Discuta a relação entre a exclusão de acesso aos meios de financiamento tradicionais (por exemplo, crédito bancário) e as situações de pobreza permanente, em função da localização geográfica.
4. Discuta a função do microfinanciamento como instrumento promotor do desenvolvimento regional de base endógena.

